

06.05.2014 r.

Sentencja

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie - przewodniczący: Krzysztof Sobieralski (sprawozdawca), Łukasz Falkowski, Bogdan Kasprzyk po rozpatrzeniu odwołania Spółdzielni Mieszkaniowej "Ż." w W. od decyzji (...) Prezesa Zarządu E. Sp. z o.o. w W. z 28.02.2014 r., określającej wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do budynków wielolokalowych, na podstawie art. 233 § 1 pkt 1 ustawy z 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., dalej: o.p.) utrzymuje w mocy decyzję organu I instancji.

Uzasadnienie faktyczne

Wymienioną decyzją z 28.02.2014 r. organ I instancji określił Spółdzielni Mieszkaniowej "Ż." w W. wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do budynków wielolokalowych pozostających w zasobach spółdzielni. Organ I instancji uznał, że status właściciela nieruchomości zobowiązanego do złożenia deklaracji w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w rozumieniu przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w konsekwencji podatnika - strony postępowania wymiarowego - przysługuje Spółdzielni Mieszkaniowej "Ż." w W., a nie poszczególnym członkom spółdzielni (mieszkańcom).

W celu wyliczenia wysokości opłaty organ I instancji dokonał, nakazanego ustawą, oszacowania. Samą opłatę dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, wyliczono na podstawie powierzchni lokalu mieszkalnego.

Natomiast jeżeli na jednego mieszkańca danej nieruchomości przypada więcej niż 27 m² powierzchni lokalu mieszkalnego, to opłatę ustalono na podstawie liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość. W przypadku nieruchomości niezamieszkałych podstawą wymiaru opłaty jest pojemność i częstotliwość odbioru pojemników z odpadami komunalnymi. Zważywszy, że Spółdzielnia Mieszkaniowa "Ż." w W. złożyła 16.07.2013 r. wykaz właścicieli zamieszkujących budynki wielolokalowe posadowione na zarządzanych nieruchomościach, wraz z danymi o liczbie zamieszkujących w tych budynkach osób oraz przyporządkowanych lokalom niemieszkalnym pojemnikom na odpady, organ uznał, iż dane te są wiarygodną podstawą szacowania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dane w przedstawionym wykazie odpowiadały danym wynikającym z prowadzonej przez Prezydenta W. ewidencji podatkowej nieruchomości.

Ilość i częstotliwość odbieranych odpadów została wykazana w sprawozdaniach podmiotów odbierających te odpady. Organ I instancji wskazał również, że wiarygodność tych danych potwierdza fakt, iż Spółdzielnia Mieszkaniowa "Ż.", składając przedmiotowy wykaz, nie kwestionowała okoliczności wpływających na powstanie obowiązku uiszczenia opłaty i na jej wysokość. Spółdzielnia kwestionowała jedynie swój status strony (podatnika) w przedmiotowym postępowaniu. W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego organ I instancji ustalił również, że na nieruchomościach pozostających w zasobach spółdzielni jest prowadzona selektywna zbiórka odpadów, co znalazło odzwierciedlenie w przyjętej w decyzji stawce opłaty miesięcznej.

W odwołaniu, złożonym z zachowaniem ustawowego terminu, Spółdzielnia Mieszkaniowa "Ż." zarzuciła organowi I instancji naruszenie przepisów art. 2 ust. 3, art. 6h i art. 6o u.c.p.g. polegające na błędnym przyjęciu, że spółdzielnia mieszkaniowa jest podmiotem sprawującym zarząd nieruchomościami wspólnymi, o których mowa w art. 2 ust. 3 u.c.p.g. Stwierdzono, że w żadnym z zarządzanych przez siebie budynków spółdzielnia nie wykonuje zarządu na podstawie powierzenia przez właścicieli lokali, lecz sprawuje go na podstawie art. 27 ustawy z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm., dalej: u.s.m.), a zatem jak zarząd powierzony, co oznacza zarządzanie na podstawie ustawy, a nie na podstawie aktu powierzenia. W żadnej nieruchomości pozostającej w zasobach spółdzielni nie doszło do takiego powierzenia, stąd obowiązki właściciela w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie obciążają spółdzielni. Odwołująca się zakwestionowała również swój status jako płatnika przedmiotowej opłaty. Trzeci zarzut spółdzielni odnosi się do statusu zarządu E. Sp. z o.o. w W. Odwołująca się Spółdzielnia Mieszkaniowa "Ż." podkreśla, że stosownie do treści art. 6o u.c.p.g. organem właściwym do wydania decyzji określającej opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W rozważanym przypadku będzie to Prezydent W., a nie zarząd E. Sp. z o.o. w W. Spółdzielnia podkreśliła, że uchwała nr

(...) Rady Miejskiej W. z 17.05.2012 r., której mocą utworzono Spółkę E., nie powierzyła spółce kompetencji organu administracji do wydawania decyzji administracyjnych. Dnia 9.04.2014 r. strona, zapoznając się w siedzibie Kolegium z aktami postępowania, złożyła pisemne oświadczenie, w którym zarzuciła, że materiał dowodowy nie zawiera zestawienia lokatorów skarżącej spółdzielni, którzy sami złożyli deklaracje o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i "w znacznej części samodzielnie uiszczają wskazaną opłatę".

Na podstawie przedstawionych zarzutów spółdzielnia wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania względnie "o stwierdzenie nieważności tej decyzji".

Uzasadnienie prawne

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

Przedmiotem sporu jest status strony oraz prawny status zarządu E. Spółka z o.o. w W. jako organu administracji publicznej (organu podatkowego) w postępowaniu w sprawie określenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której stanowią przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obie kwestie dotyczą ważności postępowania pierwszoinstancyjnego, jednak druga z nich przesądza w istocie o dopuszczalności drogi postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie, dlatego zostanie poddana analizie jako pierwsza.

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu zarząd E. Spółka z o.o. w W. jest organem administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, gdyż kompetencje Prezydenta W., o których stanowi art. 60 u.c.p.g., zostały mu przekazane na zasadzie dekoncentracji zewnętrznej. Stanowisko to jest uzasadnione uwarunkowaniami prawnymi.

Zgodnie z art. 3 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy i stanowi element gospodarki komunalnej. Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej określa ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm., dalej: u.g.k.).

Zgodnie z art. 2 u.g.k. gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Ustawa wymienia tylko przykładowo te dwie formy prowadzenia działalności komunalnej, co oznacza, że gospodarka komunalna może być prowadzona także w innych formach. Należy jednak w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że każdorazowo wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej w którejkolwiek z tych form i tak oznacza prowadzenie gospodarki komunalnej przez gminę. A zatem pozostaje zachowana czystość ustrojowa konstrukcji prawnej. Artykuł 3 u.g.k. stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), w trybie przepisów ustawy z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.), przepisów ustawy z 9.01.2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101 ze zm.), przepisów ustawy z 29.01.2004 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), przepisów ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.) i ustawy z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.) albo na zasadach ogólnych. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, to jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

W przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określono, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem właściwym do prowadzenia wszelkich czynności procesowych (np.: przyjęcie deklaracji, kontrola deklaracji, kontrola stanu faktycznego, wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu), a w konsekwencji do załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Jest to działanie organu administracji publicznej w granicach przyznanych mu ustawowo kompetencji.

O ile więc w formie umowy można powierzyć spółce prawa handlowego czy osobie fizycznej wykonywanie czynności usługowych, technicznych, organizacyjnych, logistycznych itp. z zakresu gospodarki komunalnej opisanej w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o tyle umowa cywilnoprawna nie jest dopuszczalną formą przekazania władztwa administracyjnego - kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu administracji publicznej. Przepisy prawa ustrojowego pozwalają jednak wskazać inny sposób powierzenia podmiotowi zewnętrznemu (tzn. zewnętrznemu

wobec organu i jego urzędu) opisanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu administracji publicznej.

Określona w art. 6m, art. 6o, art. 6p i art. 9zb u.c.p.g. indywidualna norma kompetencyjna dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do prowadzenia czynności kontrolnych, prowadzenia postępowania administracyjnego, a w konsekwencji do wydawania decyzji administracyjnych może być modyfikowana przez radę gminy (radę miejską) w formie uchwały. Zgodnie z art. 39 ust. 4 u.s.g. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g.

W przepisie art. 9 ust. 1 u.s.g. jest jednak pewne zastrzeżenie. Gmina może bowiem tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi tylko w celu wykonywania swoich zadań własnych, których przedmiotem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jak już wyżej wskazano, utrzymanie czystości i porządku w gminie należy do zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego - jest więc jednym z elementów gospodarki komunalnej, która zgodnie z art. 2 u.g.k. może być prowadzona w formie spółki prawa handlowego.

Jeżeli więc na podstawie ustawy o działalności komunalnej oraz art. 9 ust. 1 u.s.g. tworzy się spółkę prawa handlowego jako jednostkę organizacyjną będącą formą prowadzenia obligatoryjnej działalności komunalnej gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku, to nie ma przeszkód prawnych, aby w trybie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy upoważniła organy takiej spółki (w przedmiotowym stanie faktycznym zarząd E. Spółka z o.o.) do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, o których mowa w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w szczególności: prowadzenia czynności kontrolnych, prowadzenia postępowania administracyjnego i wydawania decyzji). Organ spółki staje się wówczas jednoosobowo organem administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym.

Organ spółki prowadzi postępowanie i wydaje decyzje administracyjne we własnym imieniu (samodzielnie), a nie z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) (w rozważanym przypadku Prezydent W.) na skutek podjęcia takiej uchwały traci kompetencje do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego na rzecz organu spółki i nie może przejąć sprawy do osobistego załatwienia. Artykuł 39 ust. 4 u.s.g. ma charakter przepisu ustrojowego, zawierającego jednocześnie podstawę do wydania aktu prawa miejscowego (uchwały rady gminy), kreującego organ administracji publicznej. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że organ jednostki wymienionej w art. 39 ust. 4 u.s.g., upoważniony przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, może na podstawie art. 268a ustawy z 14.06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) udzielić pełnomocnictwa administracyjnego pracownikowi kierowanej jednostki do załatwiania spraw w jego imieniu [zob. postanowienia SN: z 27.06.2001 r. (II CKN 880/00), OSNC 2002/2, poz. 33; z 5.06.2003 r. (II CKN 193/01), OSNC 2004/7-8, poz. 128; z 18.06.2003 r. (II CKN 216/01)]. Upoważnienie przez radę gminy organu - utworzonej przez gminę - spółki prawa handlowego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej nie zmienia właściwości instancyjnej organów administracji publicznej.

W myśl art. 39 ust. 5 u.s.g. odwołanie od decyzji (zażalenie na postanowienie) wydanej przez organ spółki (organ w ujęciu funkcjonalnym) służy do samorządowego kolegium odwoławczego.

Ta konstrukcja normatywna znajduje pełne uzasadnienie teoretyczne w koncepcji dekoncentracji.

Pojęcie dekoncentracji oznacza przeniesienie kompetencji na organy (organ) niższe, równorzędne bądź podmioty zewnętrzne, dokonane w formie aktu normatywnego rzędu ustawy lub w formie aktu normatywnego organu przenoszącego kompetencje (w tym przypadku właśnie uchwały rady gminy z wyraźnego dozwolenia ustawy o samorządzie gminnym), z zachowaniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie przekazanych kompetencji (w tym przypadku pozostaje zwierzchność samorządowego kolegium odwoławczego jako organu II instancji).

Dekoncentracja w ujęciu dynamicznym oznacza proces przesuwania kompetencji z jednego podmiotu na drugi lub z jednego podmiotu nawet na kilka podmiotów. W rozważanym przypadku mamy do czynienia ze szczególnym przypadkiem dekoncentracji zewnętrznej - poziomej, polegającej na przesunięciu kompetencji do wykonywania funkcji organu administracji publicznej na podmiot pozostający zasadniczo poza strukturą organizacyjną administracji publicznej. Artykuł 39 ust. 4 w zw. z art. 9 ust. 1 i 3 u.s.g., art. 2 u.g.k. oraz art. 3, art. 6m, art. 6o, art. 6p i art. 9zb u.c.p.g. stanowią łącznie podstawę dokonania dekoncentracji zewnętrznej - poziomej, kompetencji Prezydenta W. jako organu administracji

publicznej na podmiot zewnętrzny - zarząd E. Sp. z o.o. W konsekwencji przepisy te, jak wyżej wskazano, dają Radzie Miejskiej W. kompetencję do wykreowania - w formie aktu prawa miejscowego - odrębnego organu administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym.

W nauce podkreśla się, że za takim dekoncentrowaniem kompetencji organu administracji publicznej mogą przemawiać konkretne okoliczności faktyczne, względy prakseologiczne, ekonomiczne, założenia realizowanej polityki administracyjnej itp. Nie oznacza to, że ta dekoncentracja w każdym przypadku jest obligatoryjna, niemniej jest jednak możliwa. Warto również podkreślić, że w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie ma przepisów szczególnych, które wykluczałyby dokonanie takiej dekoncentracji.

Przedstawione stanowisko Kolegium co do statusu zarządu E. Sp. z o.o. w W. jako organu administrującego w sprawach, o których stanowi art. 60 u.c.p.g., znajduje pełne odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z 26.11.2013 r. (II OSK 2409/13) NSA przyjął, że przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. dopuszcza dekoncentrację zewnętrzną władczych (m.in. decyzyjnych) kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego poprzez przyznanie tej kompetencji innemu organowi lub jednostce organizacyjnej (w tym komunalnej spółce prawa handlowego).

W rozpoznawanej sprawie normy kompetencyjne, kreujące na zasadzie dekoncentracji zewnętrznej zarząd E. Sp. z o.o. w W. jako organ administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, zostały sformułowane w uchwale Rady Miejskiej W. z 5.07.2012 r. w sprawie upoważnienia zarządu E. Spółka z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku (Dz. Urz. Woj. Dolnośl. poz. 2866), a nie - jak powołuje strona odwołująca się - w uchwale nr (...) Rady Miejskiej W. z 17.05.2012 r. Dlatego zarzut Spółdzielni Mieszkaniowej "Ż." w W. o braku tytułu E. Sp. z o.o. w W. do wydawania decyzji określającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie może zostać uwzględniony.

Przy tej okazji Kolegium wskazuje organowi I instancji, że powołaną normę kompetencyjną należy każdorazowo przywoływać w podstawie prawnej wydawanych decyzji.

Odnosząc się do kwestii statusu strony (podatnika) w postępowaniu w sprawie określenia należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy stwierdzić, że stosownie do treści art. 6q u.c.p.g. w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ordynacji podatkowej. Definicję procesową strony formułuje art. 133 § 1 i 2 o.p. Zgodnie z tymi przepisami stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następca prawny, a także osoba trzecia, o której mowa w art. 110-117b, która z uwagi na swój interes prawny żąda czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego działanie organu podatkowego dotyczy.

Stroną w postępowaniu podatkowym może być również osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej inna niż wymieniona w § 1, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego przed powstaniem obowiązku podatkowego ciążą na niej szczególne obowiązki lub zamierza skorzystać z uprawnień wynikających z tego prawa. Interes prawny lub obowiązek bywa określany w przepisach w sposób opisowy lub poprzez szczególną nazwę (kwalifikację) strony np.: użytkownik wieczysty, inwestor, właściciel, bezrobotny, podatnik itp. Zgodnie z art. 6h u.c.p.g. właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Powołana regulacja prawna określa jako podmiot zobowiązany do złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty za gospodarowanie opadami komunalnymi właściciela nieruchomości, o której mowa w art. 6c. Właściciel ten będzie więc adresatem decyzji określającej, czyli stroną postępowania poprzedzającego jej wydanie, a w konsekwencji także zobowiązanym w ewentualnym postępowaniu egzekucyjnym.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadza własne, specyficzne określenie właściciela nieruchomości (definicję legalną). Stosownie do treści art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., ilekroć w tej ustawie jest mowa o właścicielach nieruchomości, rozumie się przez to także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Należy podkreślić, że ustawa zawierała już wskazaną definicję legalną pojęcia "właściciele nieruchomości" przed wejściem w życie jej nowelizacji, dokonanej ustawą z 1.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897). Co istotne, wspomniana nowelizacja nie wprowadziła żadnych zmian w tym zakresie. Dlatego pojęcie "właściciele nieruchomości", obarczonych obowiązkami określonymi w rozdziale 3a u.c.p.g., należy nadal odczytywać poprzez jej art. 2 ust. 1 pkt 4.

Nie istnieją bowiem jakiegokolwiek względy przemawiające za koniecznością stosowania innej niż językowa wykładni, tym bardziej że definicja legalna rzeczoności znajduje się w tym samym akcie prawnym.

Interpretacja tekstu prawa nie może być dokonana w ten sposób, aby przeczyła literze prawa. Wykładnię celowościową, jako pomocniczą metodę odkodowywania treści przepisów prawnych, można i należy stosować wyjątkowo jedynie wówczas, gdy na tle dopuszczalnych reguł znaczeniowych języka etnicznoego sens przepisów prawa jest wieloznaczny. Wykładnia celowościowa nie może być stosowana w oderwaniu od wykładni językowej i wbrew tej wykładni, w szczególności wbrew wyraźnej definicji legalnej [por. wyrok NSA z 7.10.1992 r. (SA/Po 1167/92), "Wspólnota" 1993/40, s. 18].

W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach definicja "właściciela nieruchomości" i "nieruchomości" jest odmienna od tej stosowanej w prawie cywilnym. W orzecnictwie sądów administracyjnych [m.in. wyrok WSA w Olsztynie z 19.12.2013 r. (I SA/OI 760/13), niepubl.] wskazano, że dla prawidłowego odczytywania art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. istotne jest pojęcie nieruchomości. Zgodnie z art. 46 § 1 ustawy z 23.04.1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121) nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Z treści art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. wynika zatem wprost, z uwzględnieniem pojęcia nieruchomości, że za właściciela ustawa uznaje każdy podmiot, który włada nieruchomością, tj. wyodrębnionym gruntem i związanym z nim trwale budynkiem - na podstawie prawa własności, współwłasności, wieczystego użytkowania, zarządu i użytkowania (tzw. trwałe zarząd i użytkowanie to władztwo nad nieruchomościami skarbu państwa lub gminy uregulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami), a także ewentualnie na podstawie stosunku obligacyjnego. Z kolei mając na uwadze art. 2 ust. 3 u.c.p.g., w razie zabudowania nieruchomości budynkami wielolokalowymi, w których została ustanowiona odrębna własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z 24.06.1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm., dalej: u.w.l.), lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, należy przyjąć, że na gruncie przepisów ustawy o czystości i porządku w gminach wszystkie podmioty wymienione w definicji, sformułowanej w art. 2 ust. 1 pkt 4, są traktowane jak właściciele nieruchomości. Jest jednak oczywiste, że nie wszystkie wymienione podmioty mogą jednocześnie mieć taki status względem obowiązku złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi związanego z konkretną nieruchomością.

Obowiązek ten może bowiem ciążyć w konkretnym przypadku tylko na jednym spośród wymienionych w ustawie podmiotów.

To on będzie bowiem adresatem wydanej decyzji określającej i to on będzie miał status zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym.

Zestawienie regulacji art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. z treścią (zakresem) obowiązków nałożonych w dodanym w wyniku nowelizacji rozdziale 3a u.c.p.g., przy założeniu racjonalnego ustawodawcy, zmusza właściwy organ administracji publicznej do dokonania wyboru jednego spośród podmiotów wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. i uczynienia z niego adresata podejmowanych czynności administracyjnoprosesowych oraz ewentualnych czynności egzekucyjnych.

Ustawodawca, być może z uwagi na pośpiech i fragmentaryczność dokonanej nowelizacji, nie wskazał kryteriów tego wyboru (przesłanek, którymi powinien się kierować organ). Niemniej nie jest zasadne przyjęcie jako kryterium determinującego wybór kolejności, w jakiej zostały wymienione poszczególne podmioty w przepisie definicyjnym (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.). U podstaw przyjęcia w 1996 r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach legł jeden zasadniczy cel o charakterze publicznym - mianowicie utrzymanie czystości na terenach (gruntach) otwartych, ogólnodostępnych. Regulacja ta w założeniu nie ingerowała "do wnętrza nieruchomości lokalowych". Cel ten pozostał aktualny także po wejściu w życie nowelizacji ustawy z lipca 2011 r. Dlatego należy przyjąć, że właściciel (w rozumieniu cywilnym), użytkownik wieczysty lub władający nieruchomością na podstawie innego tytułu będzie zobowiązany do złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty, o której mowa w rozdziale 3a u.c.p.g., a w konsekwencji będzie stroną postępowania wymiarowego oraz zobowiązanym w postępowaniu egzekucyjnym tylko wówczas, gdy występuje sam - autonomicznie. Natomiast tam, gdzie jakiegokolwiek jego tytuł prawny do nieruchomości wiąże się z członkostwem (obowiązkowym lub nieobowiązkowym) w określonej korporacji typu: spółdzielnia mieszkaniowa, wspólnota mieszkaniowa (powyżej siedmiu członków) lub TBS, a więc w trwałym (obligatoryjnym lub fakultatywnym) zrzeczeniu osób, którego celem jest realizacja określonych wspólnych działań, to podmiotem zobowiązanym do złożenia deklaracji i

uiszczenia opłaty, o której mowa w rozdziale 3a u.c.p.g., a w konsekwencji stroną postępowania wymiarowego oraz zobowiązanym w postępowaniu egzekucyjnym będzie zawsze jednostka organizacyjna lub osoba (fizyczna bądź prawna) posiadająca nieruchomości w zarządzie, czyli odpowiednio: spółdzielnia mieszkaniowa, TBS, zarządca nieruchomości wspólnej (osoba fizyczna lub prawna) lub którykolwiek z członków tzw. małej wspólnoty mieszkaniowej zrzeszającej do siedmiu członków.

W odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych zgodnie z art. 27 ust. 2 zd. 1 u.s.m. zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 u.w.l., choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni.

Osoby, które dysponują spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego lub własnościowym prawem do lokalu mieszkalnego bądź użytkowego nie mają tytułu prawnego do władania nieruchomością, tj. gruntem i budynkiem trwale z gruntem związanym, w którym to budynku mają lokale. Własność danego gruntu i budynku przysługuje wyłącznie spółdzielni.

A zatem w odniesieniu do gruntów zabudowanych budynkami, w których nie nastąpiło wyodrębnienie własności chociażby jednego lokalu, spółdzielnia jest zobowiązana do uiszczania opłaty za odbieranie odpadów komunalnych z mocy art. 6h w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., gdyż jest ich właścicielem (bądź użytkownikiem wieczystym gruntu i właścicielem budynków). Część budynku może stanowić odrębną nieruchomość na mocy przepisów szczególnych. Są nimi właśnie przepisy ustawy o własności lokali. Cechą charakterystyczną odrębnej własności lokali jest przymusowa, niepodlegająca podziałowi lub zniesieniu współwłasność w częściach ułamkowych gruntu oraz wszystkich części budynków i innych urządzeń nieprzeznaczonych wyłącznie do użytku właścicieli poszczególnych lokali, przy czym udział w nieruchomości wspólnej stanowi prawo związane z własnością lokalu (art. 3 u.w.l.).

Spółdzielnia mieszkaniowa jest osobą prawną sprawującą zarząd nieruchomością wspólną.

Ustanawiając na rzecz swoich członków i innych osób odrębną własność lokali na zasadach określonych w przepisach rozdziału 3 u.s.m., odwołujących się w pewnych kwestiach do przepisów ustawy o własności lokali, spółdzielnia sprawuje zarząd nieruchomościami wspólnymi, jak zarząd powierzony w rozumieniu przepisów o własności lokali, z mocy art. 27 ust. 2 u.s.m. - to znaczy w sposób identyczny jak zarząd powierzony. W tym przepisie ustawodawca rozstrzygnął o wyborze spółdzielczego (nie zaś powszechnego) reżimu zarządu nieruchomością wspólną, w którego ramach spółdzielnia sprawuje taki zarząd z mocy ustawy, tak jak zarządza nieruchomościami stanowiącymi jej wyłączną własność. Realizowanie zarządu "jak zarządu powierzonego" następuje nie na podstawie umowy, lecz wynika z ustawy (zarząd ex lege). Takie stanowisko pojawia się współcześnie w orzecznictwie sądów administracyjnych [zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 10.02.2014 r. (II SA/Rz 1260/13)]. Ustawowe źródło wykonywania zarządu nieruchomością wspólną powoduje, że nie zachodzi potrzeba zawierania umowy w przedmiocie zarządzania nieruchomością. Oznacza to, że omawiana formuła wyraża generalną zasadę wykonywania zarządu na podstawie ustawy po ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu w budynku należącym dotychczas w całości do spółdzielni mieszkaniowej.

Stąd w odniesieniu do nieruchomości pozostających w spółdzielniach mieszkaniowych obowiązki z zakresu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (deklaracja, status strony, zobowiązany) spoczywa na spółdzielni mieszkaniowej, która jest traktowana jak podmiot, któremu zarząd nieruchomością (przestrzeń publiczna) został powierzony. Jest tak zarówno w przypadku spółdzielni mieszkaniowej, w której budynkach nie ustanowiono odrębnej własności lokali, jak i wówczas, gdy odrębną własność lokali już ustanowiono.

Z tych względów Kolegium uznało, że organ I instancji prawidłowo przyjął, iż zobowiązanym do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w przypadku jej niezłożenia adresatem decyzji określającej tę opłatę, jest Spółdzielnia Mieszkaniowa "Ż." w W. Tym samym Kolegium stwierdza, że organ I instancji w postępowaniu poprzedzającym wydanie zaskarżonej decyzji nie naruszył przepisów prawa materialnego.

Odnosząc się do zarzutu Spółdzielni Mieszkaniowej "Ż." w W. zgłoszonego już w toku postępowania odwoławczego, że materiał dowodowy nie zawiera zestawienia lokatorów skarżącej spółdzielni, którzy sami złożyli deklaracje o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i "w znacznej części samodzielnie uiszczają wskazaną opłatę", należy stwierdzić, iż okoliczność ta nie ma jakiegokolwiek znaczenia dla rozpoznawanej sprawy.

Stroną bowiem jest Spółdzielnia Mieszkaniowa "Ż." i ewentualne działania samych członków spółdzielni są działaniami osób nieuprawnionych.

Fakt uiszczania opłat samodzielnie przez lokatorów może być jedynie rozważany jako ich nadpłata. Kwestia ta nie należy jednak do zakresu rozpoznawanej sprawy.

Z tych względów orzeczono jak na wstępie.

Decyzja jest ostateczna.

Na decyzję służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania skarga dotyczy, oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.